

Martin Bangemann, Der Mehrheitsbeschluss für die erweiterte Union (1995)

Legende: In einem 1995 in der Revue du Marché unique européen veröffentlichten Artikel verteidigt Martin Bangemann, Mitglied der Europäischen Kommission, die allgemeine Anwendung der Mehrheitsabstimmung im Rat, um die Aktion der Union effizienter zu gestalten.

Quelle: Revue du Marché unique européen. Revue trimestrielle de droit économique européen. dir. de publ. Mattera, A. 1995, n° 1. Paris: Clément Juglar. "Le vote majoritaire pour l'Union européenne élargie", auteur: Bangemann, Martin, p. 175-180.

Urheberrecht: (c) Übersetzung CVCE.EU by UNI.LU
Sämtliche Rechte auf Nachdruck, öffentliche Verbreitung, Anpassung (Stoffrechte), Vertrieb oder Weiterverbreitung über Internet, interne Netzwerke oder sonstige Medien für alle Länder strikt vorbehalten. Bitte beachten Sie den rechtlichen Hinweis und die Nutzungsbedingungen der Website.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/martin_bangemann_der_mehrheitsbeschluss_fur_die_erweiterte_union_1995-de-b5122cod-9125-4367-9f79-d94fb2953f05.html



Publication date: 05/07/2016

Der Mehrheitsbeschluss für die erweiterte Europäische Union

Martin Bangemann

Mitglied der Europäischen Kommission

Das Bild einer durch eine schwerfällige Bürokratie in ihren Entscheidungen gelähmten Europäischen Union ist bereits allzu sehr verbreitet. Die von der Gemeinschaft erlassenen Richtlinien gelten als sehr kompliziert und schwer lesbar. Wenn Europa in der Lage sein will, die neuen Herausforderungen der Zukunft zu meistern und seine Rolle auf der internationalen politischen Bühne zu auszubauen, müssen manche Entscheidungsverfahren angepasst werden. Gegenwärtig unterliegen die so genannten wesentlichen Entscheidungen der Einstimmigkeit, was die Aktivitäten der Gemeinschaft bremst. Durch künftige Erweiterungsrounds der Union kann sich diese bereits jetzt beunruhigende Situation nur noch verschlimmern. Die Beschlussfassung nach dem Mehrheitsprinzip ist unerlässlich für eine vorwärtsstrebende Europäische Union, und das nicht nur in Fragen des Binnenmarktes, für die der Mehrheitsbeschluss seit 1987 gilt, sondern auch in anderen, als schwieriger bewerteten Bereichen wie den künftigen Reformen des Vertrags und dem Beitritt neuer Mitgliedstaaten. Es geht hierbei nicht um ideologische Aspekte, sondern um die Effizienz: Der Mehrheitsbeschluss ist die einzige Möglichkeit für das erweiterte Europa, in dem ihm gemäßen Tempo voranzuschreiten.

Einstimmigkeit beeinträchtigt die Effizienz

Die Einstimmigkeit bei der Beschlussfassung wurde bis 1987 als allgemeine Regel angewendet, obgleich es rechtlich möglich war, in einigen Bereichen wie der Gemeinsamen Agrarpolitik mehrheitliche Beschlüsse zu fassen. Jeder Beschluss konnte so durch die Ablehnung eines einzigen Mitgliedstaats blockiert werden, der sein „Vetorecht“ sogar ohne Begründung geltend machen konnte. Das bereits von den Römern praktizierte „Vetorecht“ wird normalerweise nur bestimmten, besonders wichtigen Akteuren wie dem Präsidenten der Vereinigten Staaten, den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen oder dem Finanzminister in einigen Regierungen eingeräumt. In diesem Fall wird durch das „Vetorecht“ nicht systematisch jeder zur Abstimmung vorgelegte Beschluss blockiert. Wenn es jedoch so häufig wie in der Gemeinschaft geltend gemacht wird, ist es ein regelrechtes Hemmnis für das wirksame Funktionieren der Union.

Zu den Schwächen des Systems der einstimmigen Beschlussfassung sind an erster Stelle seine verheerenden Auswirkungen auf den Inhalt der zu erlassenden Richtlinien zu zählen, die häufig als zu kompliziert und zu bürokratisch erachtet werden. Allzu häufig haben nur die neutralsten Richtlinien, die jedes Inhalts bereinigt wurden, der den Interessen eines der Mitgliedstaaten zuwiderläuft, oder Richtlinien, die mit ergänzenden Änderungen überfrachtet sind, Aussichten, von allen Ländern akzeptiert zu werden. Jeder beharrt darauf, seine Position in die Richtlinie einzubringen, was die Gefahr birgt, dass diese verschwommen und schwer handhabbar wird.

Zum anderen hat die Beschlussfassung mit Einstimmigkeit den Nachteil, dass sie die Mitgliedstaaten zu Erpressungsmethoden anregt. Dieses Abstimmungssystem zwingt sie geradezu, bestimmte Vorgänge zu blockieren, um ein Druckmittel gegenüber den anderen Ländern in der Hand zu haben, wenn über Projekte verhandelt wird, die ihnen am Herzen liegen. Als der Binnenmarkt noch von Artikel 100 des EWG-Vertrags geregelt wurde, der die Einstimmigkeit verlangte, konnte man häufig beobachten, dass nur große Pakete von Richtlinien – zehn, zwanzig oder gar dreißig – angenommen werden konnten. Mit diesen Paketen konnten alle Beteiligten zufrieden gestellt werden. Diese Art Kompromiss lähmt jedoch die Union, die so in Situationen, die dringend einer Entscheidung bedürfen, nicht rasch handeln kann.

Somit sind wir beim Kern des Problems, nämlich dass das Erfordernis der Einstimmigkeit häufig Gemeinschaftsmaßnahmen verhindert. Die „Eurosklrose“ der 70er und der ersten Hälfte der 80er Jahre ist ein trauriges Beispiel dafür. Diese innere Handlungsschwäche, die schon im Europa der Zwölf groß ist, kann sich mit der Erweiterung der Union nur noch verschlimmern.

Die Entscheidungsunfähigkeit lässt sich am besten anhand der Politik Europas gegenüber Ex-Jugoslawien verdeutlichen. Die Union ist nicht in der Lage, in einem Krieg, der sich gewissermaßen vor ihrer Tür abspielt, einen wirklichen Standpunkt einzunehmen. Es ist daher nicht überraschend, dass die Amerikaner und die Russen bei der Suche nach einer dauerhaften Friedenslösung auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens Vorreiter auf der politischen Bühne sind. Das Fehlen einer klaren außenpolitischen Linie der Union hindert sie daran, ihren Verpflichtungen nachzukommen und gefährdet ihre Glaubwürdigkeit als wichtiger politischer Akteur in der Welt.

Das Fehlen von Handlungen hat noch eine andere Ursache. Läuft ein Beschluss den spezifischen Interessen eines Landes zuwider, wird der Vertreter dieses Landes bei der Union in seinem Heimatland heftig dafür kritisiert, nicht von seinem „Vetorecht“ Gebrauch gemacht zu haben. Die Minister im Rat der Union und die zahlreichen Delegierten der Mitgliedstaaten, die in seinen Arbeitsgruppen vertreten sind, werden somit veranlasst, auf ihrer Ausgangsposition zu beharren und keine Kompromisse zu suchen. Wozu sollte man einen Kompromiss eingehen, wenn es möglich ist, die vorgeschlagene Lösung komplett abzulehnen? „Entweder die europäische Richtlinie wird ein originalgetreues Abbild meiner nationalen Rechtsvorschriften, oder es wird gar keine Richtlinie geben!“. Diese Denkweise erscheint kurzfristig vielleicht einleuchtend, auf lange Sicht aber ist dies die schlechteste Lösung. Damit wird nämlich auf die Möglichkeit verzichtet, bei anderen Gelegenheiten Vorhaben durchzusetzen, die für das betreffende Land wichtig sind, da sie von einem anderen Mitgliedstaat abgelehnt werden. Die europäische Integration reduziert sich so auf den kleinsten gemeinsamen Nenner der Länder, die der Gemeinschaft angehören. Mit der wachsenden Zahl der Mitglieder wird diese bereits jetzt lähmende Situation schnell unhaltbar, da der gemeinsame Nenner immer kleiner wird! Ein Europa der Fünfundzwanzig kann daher ohne eine Anpassung der Abstimmungsverfahren nicht effizient sein.

Der Mehrheitsbeschluss hat sich bereits bewährt

Mit der Einheitlichen Akte wurde durch Artikel 100 a der Mehrheitsbeschluss im Bereich des Binnenmarktes eingeführt. Durch diese Reform wurden der wirtschaftliche Integrationsprozess erheblich beschleunigt und die Verwirklichung des Binnenmarktes im Jahre 1992 ermöglicht.

Das System des Mehrheitsbeschlusses darf nicht als ein Instrument zur Ausgrenzung von Minderheiten betrachtet werden. Das ist keineswegs der Fall. Die Erfahrung hat ganz im Gegenteil gezeigt, dass das „Risiko“ des Mehrheitsbeschlusses oft dazu geführt hat, dass ein Beschluss letztendlich einstimmig gefasst wurde, da er die Mitgliedstaaten dazu gebracht hat, einen für alle annehmbaren Kompromiss zu finden. Der Mehrheitsbeschluss führt in erster Linie zu einer Verbesserung des Arbeitsklimas. Die Delegierten der verschiedenen Länder denken nicht mehr nur egoistisch an ihre eigenen Interessen, sondern berücksichtigen auch die Probleme ihrer Nachbarn. Integrationspolitik vollzieht sich über die Erweiterung der verschiedenen Gesichtswinkel, was sich durch die einstimmige Beschlussfassung nicht erreichen lässt. Während letztere dazu verführt, auf der eigenen Position zu beharren, motiviert der Mehrheitsbeschluss zum konstruktiven Dialog.

Das Prinzip des Mehrheitsbeschlusses führt zu einstimmigen Beschlüssen, während das Prinzip der Einstimmigkeit dazu führt, dass keine Beschlüsse gefasst werden.

Alle sind sich einig, dass der Mehrheitsbeschluss die gemeinsame Politik im Bereich des Binnenmarktes effizienter gemacht hat. Diese Abstimmungsform gilt allerdings nicht für politische Maßnahmen, die im Zusammenhang mit der Errichtung des gemeinsamen Marktes stehen, wie Umwelt-, Sozial- und Steuerfragen oder Fragen bezüglich des freien Personenverkehrs. Es wurden bereits Vorschläge für eine Ausdehnung des mehrheitlichen Beschlussverfahrens auf andere Bereiche unterbreitet. In Dänemark beispielsweise befürworten manche die Anwendung eines solchen Entscheidungsverfahrens auf Umweltfragen, um die südlichen Länder zur Annahme strengerer Umweltvorschriften zu zwingen. Andererseits beanspruchen dieselben Personen das Recht, noch strengere Anforderungen auf ihrem Territorium beibehalten zu dürfen. Ist das realistisch? Warum sollte Portugal der Einführung strengerer Vorschriften für seine Produkte zustimmen, wenn es sie später trotzdem nicht in Dänemark verkaufen kann? Dieser Vorschlag steht im Widerspruch zur Philosophie des Mehrheitsbeschlusses, mit dem gerade

verhindert werden soll, dass jeder Mitgliedstaat seine eigene Politik verfolgt, ohne an den Nachbarn zu denken.

Gegenwärtig gilt der Mehrheitsbeschluss auch nicht für Änderungen des Vertrages und den Beitritt neuer Mitgliedstaaten. Da er sich jedoch im Bereich des Binnenmarktes bewährt hat, weshalb sollte er dann nicht auch auf diese Bereiche ausgedehnt werden?

Ausdehnung des Mehrheitsbeschlusses auf die Änderung des Vertrags?

Die „technischen“ Argumente, die weiter oben zugunsten des Mehrheitsbeschlusses angeführt wurden, gelten gleichermaßen für die Änderung des Vertrags und den Beitritt neuer Mitgliedstaaten. Auch hier wird die Verbesserung des Arbeitsklimas und der Solidarität zur Erhöhung der Effizienz der Union führen. Der Entscheidungsprozess in so wichtigen Bereichen wie der Änderung des Vertrags und des Beitritts neuer Mitgliedstaaten muss verbessert werden. Es ist klar, dass solche Entscheidungen nicht mit einfacher Mehrheit getroffen werden können. Aber es sollte um jeden Preis verhindert werden, in das andere Extrem zu verfallen, nämlich gar keine Entscheidungen mehr zu treffen.

Das Problem unseliger Verknüpfungen zwischen den verschiedenen Vorgängen stellt sich auch bei Beschlüssen, in denen es um eine Änderung des Vertrags oder die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten geht. Bei der letzten Erweiterung beispielsweise kam es zu solchen Manövern, d. h. es mussten gleichzeitig Themen behandelt werden, die kaum etwas mit der Aufnahme neuer Mitglieder zu tun hatten. Willkürliche Verknüpfungen dieser Art sind mit der steigenden Anzahl von Mitgliedstaaten vorprogrammiert. Darüber hinaus stärkt das „Vetorecht“ die Position der „Klubmitglieder“ gegenüber den Beitrittskandidaten. Letztere sind gezwungen, weit reichende Zugeständnisse zu machen, wenn sie eine Chance auf den Beitritt zur Union haben wollen. Zudem wird die Tagesordnung der Union lange Jahre darunter zu leiden haben, wenn sie sich nach ihrem Beitritt um die Korrektur dieser Zugeständnisse bemühen.

Aus demokratischer Sicht ist das Prinzip des Mehrheitsbeschlusses am besten geeignet. Jede Demokratie beruht auf einem Entscheidungsprozess, der sich auf den Mehrheitsbeschluss stützt, der allein zu einem Ergebnis führen kann. Kompromisse führen vielleicht nicht zur idealen Lösung für alle, aber nur sie ermöglichen im Großen und Ganzen Gerechtigkeit. Ein Beschluss kann beinahe nie alle Seiten zufrieden stellen, was jedoch keinesfalls bedeutet, dass er abgelehnt werden sollte. Man muss abwägen können zwischen den Vorteilen, die eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union mit sich bringt, und den Nachteilen, einen bestimmten Kompromiss eingehen zu müssen, der von der großen Mehrheit der Partner gewünscht wird. Es ist nicht richtig, dass ein einziges Land den von der übrigen Union angestrebten Fortschritt blockieren kann.

Besondere Mehrheiten je nach Bedeutung des Sachverhalts

Da Beschlüsse zur Änderung des Vertrags großer Behutsamkeit bedürfen, muss man bei der Anwendung des Mehrheitsbeschlussverfahrens differenziert vorgehen. Es sei zunächst daran erinnert, dass es hier nicht um eine einfache Mehrheit geht, die in allen Demokratien maßgeblich ist, sondern stets um eine qualifizierte Mehrheit. Für die Annahme einer neuen Richtlinie bedarf es also mehr als der Hälfte der Stimmen. Gegenwärtig ist die Sperrminorität bereits schnell erreicht: Es genügt, wenn Mitgliedstaaten, die 12 % der Bevölkerung repräsentieren, gegen eine Richtlinie stimmen. Die Gefahr des Stillstands ist somit relativ groß.

Darüber hinaus wäre es möglich, für die heikelsten Fragen eine Zwischenlösung zwischen der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit und dem Einstimmigkeitsprinzip einzuführen. Entsprechende Ideen wie der „Konsens minus 1“, die konstruktive Enthaltung, die besonders qualifizierte oder die doppelte Mehrheit wurden bereits vorgetragen.

Zum Beispiel könnte das Mehrheitsentscheidungsverfahren durch ein System der Abstimmung in zwei Gängen konkretisiert werden. Ein erster Abstimmungsgang würde in allen Mitgliedstaaten auf der Grundlage einer Abstimmung im Parlament oder vorzugsweise auf der Grundlage eines Referendums stattfinden, wobei ein Referendum wirklich angezeigt erscheint, wenn es um so wichtige Fragen wie die

Änderung des Vertrages geht. Wenn sich alle Mitgliedstaaten für die geplante Reform aussprechen, muss kein zweiter Abstimmungsgang erfolgen: Die Reform gilt als verabschiedet. Genau so wird eine Reform, die nicht die Zustimmung der qualifizierten Mehrheit findet, bereits im ersten Abstimmungsgang abgelehnt. Der zweite Abstimmungsgang erfolgt nur, wenn eine Minderheit der Mitgliedstaaten, die auch nur eine kleine Minderheit der Bevölkerung repräsentieren, die Reform ablehnt. Die zweite Abstimmung würde dann nur in diesen Ländern stattfinden, die sich dann der folgende Alternative gegenübersehen: die Reform akzeptieren oder die Union verlassen. So wäre die Bevölkerung dieser Länder gezwungen, besonnener abzustimmen, und müsste die Vorteile der Mitgliedschaft in der Union gegen die Vorteile, die sich aus der Ablehnung des Vorschlags ergeben, sorgfältig gegeneinander abwägen.

Die Ablehnung des Vorhabens hätte somit einen Preis, was gegenwärtig nicht der Fall ist. Früher glitt die öffentliche Debatte in den Mitgliedstaaten oftmals auf zweitrangige Aspekte der vorgeschlagenen Reform ab. So haben bei den Abstimmungen über den Vertrag von Maastricht innenpolitische Themen eine entscheidende Rolle in der Debatte gespielt. Die Öffentlichkeit hat die Debatten auf „falsche Themen“ wie Abtreibung, Größe der Äpfel oder die Popularität der nationalen Regierung gelenkt und somit den eigentlichen Gegenstand der Befragung, nämlich die europäische Integration insgesamt, in den Hintergrund gedrängt.

Ein auf Einstimmigkeit basierendes Beschlussfassungssystem kann in einer Union mit 25 Mitgliedstaaten nicht funktionieren. Zu viele Beschlüsse könnten von dem einen oder anderen Mitglied abgelehnt werden. Es darf nicht sein, dass die zögerlichsten Mitgliedstaaten der gesamten Union ihre Fortschrittsfeindlichkeit aufzwingen. Die einzige Ausweidlösung, die es Europa erlauben würde, eine gewisse Glaubwürdigkeit zu bewahren und durch die Gewährung von Handlungsmöglichkeiten mehr Effizienz zu gewinnen wäre die Abschaffung des „Vetorechts“. Das ist die Lösung, die einem verantwortungsvolleren Europa entspricht. Die Bürger dürfen sich nicht nur von ihren Gefühlen leiten lassen, sondern müssen besser überlegt abstimmen.

Eine Reform kann derzeit zu leicht abgelehnt werden. Die Einführung des Mehrheitsbeschlusses ist eine Möglichkeit, einen Preis für eine solche Ablehnung zu verlangen. Ist dieser Preis wirklich zu hoch, wenn man die vielen Vorteile einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union bedenkt?